

## 생애주기를 고려한 산재보험 장해연금 개선 방안 연구\*

오종은\*\*

### 요약

산재보험 장해급여제도는 근로 중 재해를 당한 근로자의 소득보장을 위한 사회보험으로서의 역할이 중요하며, 산재보험 내에서 급여의 비중 또한 급격히 증가하고 있는 추세이다. 장해 연금이 산재보험에서 차지하는 중요도가 높아지면서 급여의 적정성과 형평성에 대한 다양한 논의가 진행 중이다. 이 논문은 논의를 정책적으로 담기 위한 방안으로 생애주기를 고려한 장해연금 수준을 파악하고 이를 생애주기에 맞게 재분배하는 방법을 제안하고자 한다. 이를 위해 일반 근로자의 생애 소득과의 차이를 연령대 별로 비교하고 생애 주기에 맞는 급여 지급 조절 방안을 검토하였다. 소득 대체율 분석을 통해 장해급여의 급수별/연령대별 재분배 방안을 제안하였고 제도 도입의 편의성을 고려하여 현 제도에서 고시하고 있는 최고최저보상기준의 연령대별 조절을 통한 개선 방안도 함께 제시하였다.

주제어: 산업재해보상보험, 장해연금, 소득 대체율, 급여의 적정성, 생애 주기

\* 본 논문은 근로복지공단의 “산재보험 장해급여 추계모형 연구” 보고서의 일부를 수정 보완하였으며, 연구 결과는 소속기관의 공식의견이 아니며 개인의견임을 밝힙니다.

\*\* 근로복지공단 근로복지연구원 책임연구원(serapin7@snu.ac.kr).

## 1. 서론

### 1) 연구의 배경

오늘날 대부분의 국가들은 장애로 인해 근로능력을 상실한 근로자들의 기초생활을 보장하기 위하여 장애급여제도를 시행하고 있다. 한국도 산재보험 장애급여를 통해 재해 근로자의 장애 정도에 따라 산재 발생 전의 평균 임금을 기준으로 하여 소득을 보장하도록 설계하고 있다. 장애 급여는 매년 임금 상승률과 연동한 연금 수준을 보장 받게 되어있는데 60세 이후에는 산업재해보상보험법 제36조 제3항에 따라 소비자 물가변동률 적용하여 은퇴 이후의 급여에 대한 조정을 하고 있다.<sup>1)</sup> 일반 근로자는 중장년층까지 평균임금이 높아지다가 은퇴연령 이후 소득이 감소하기 때문에 산재보험에서도 이를 고려하여 2008년 법 개정을 통하여 상병보상연금과 휴업급여의 경우 은퇴 연령인 61세부터 매년 4% 씩 급여를 감액하여 65세 이후에는 총 20%를 감액하도록 규정을 개선하였다. 하지만 정작 종신연금인 장애연금에 대해서는 은퇴 연령 수급자에 대한 감액이 적용되지 않는다. 또한 2008년 지나치게 과소하거나 과다한 급여 수급을 제한하여 급여의 사회적 형평성을 확보하기 위해 최저·최고 보상 기준을 도입하였으나 제도 개선의 효과에 대한 정책적 검토가 미비하다.

이에 따라 연령대별 급여 지급의 형평성 문제가 심화되는 것으로 나타난다. 20~30대에 산재를 입은 청년층은 열악한 고용 구조가 낮은 평균 임금으로 반영 되어 같은 재해를 입어도 보장 수준이 낮은 한편 연령이 증가함에 따라 임금상승률(또는 물가 상승률)이 적용되어 은퇴 연령 이후에는 높은 수준의 연금 지급이 되는 형평성의 문제가 발생하고 있다. 일반적인 근로자가 노동시장의 진입 시 퇴출을 대비해서 저축을 통해 은퇴 이후를 준비할 수 있도록 하는 것처럼 산재 장애 연금도 사회보험 연금으로서의 역할 부분에 대한 강화가 필요하다. 산재 장애 연금이 근로 중 발생할 수 있는 위험에 대한 소득보장의 개념이기 때문에 장애근로자가 일생동안 생애 주기에 따른 안정된 소득 수준을 유지할 수 있도록 보장하기 위한 소득의 시기적인 재분배의 문제<sup>2)</sup>를 고려해야 할 것으로 보인다.

따라서 장애급여제도가 장애를 입은 근로자들의 생애 주기에 맞는 소득보장의 역할을 할 수 있도록 일반근로자의 생애 소득과 비교하여 산재근로자의 연금 수준도 생애기간에 따른 적절한 급여 지급이 이루어지도록 조정하는 방안을 검토하고자 한다.

분석을 위해 근로복지공단 전산실을 통해 97~2013년도까지의 산재 장애 급여 수급자 전체를 대상으로 한 원시데이터를 바탕으로 연령별, 장애 급수별 급여 수준에 대한 분석을 시행하였다.<sup>3)</sup> 생애 주

1) 보험급여를 산정하는 경우 해당 근로자의 평균임금을 산정하여야 할 사유가 발생한 날부터 1년이 지난 이후에는 매년 전체 근로자의 임금 평균액의 증감률에 따라 평균임금을 증감하되, 그 근로자의 연령이 60세에 도달한 이후에는 소비자물가변동률에 따라 평균임금을 증감한다. 다만, 제6항에 따라 산정한 금액을 평균임금으로 보는 진폐에 걸린 근로자에 대한 보험급여는 제외한다. <개정 2010.5.20.>

2) 이정우(2012: 159) 참고.

3) 근로복지공단의 데이터 전산화가 1996년부터 이루어져 가용할 수 있는 데이터 기간이 1997년 이후 데이터이다.

기에 맞는 급여 수준의 개선방안을 제안하기 위하여 장해 급여 수급자의 연령별 생애소득대비 소득 대체율 분석을 통한 개선 방안을 검토하였다. 또한 최저·최고 보상 기준을 통한 급여 제도 개선의 효과와 한계를 수급자 분석을 통하여 검토하고 개선방안을 도출하고자 한다.

전체는 4장으로 구성되어 있다. 1장에서는 선행연구 및 분석틀을 제시하였고 2장에서는 장해급여의 체계 및 기초 분석 결과를 통해 문제점을 파악하였으며 3장에서는 생애주기에 맞는 급여 수준의 재분배 문제를 해결하기 위한 개선 방안을 제시하였다. 마지막으로 요약 및 결론을 도출하였다.

## 2) 선행연구와의 관계 및 분석틀

산재보험의 장해보상제도의 형평성 문제를 다루는 연구들은 주로 장해보상 연금과 일시금의 형평성을 다루고 있다. 류근옥(2013)의 연구에서는 연금 적용을 받을 수 있는 7급과 일시금 적용을 받는 8급 사이의 형평성 문제를 다루고 있다. 연금 수리적 모형에 따른 현가액 비교를 통하여 7급과 8급간에 장해 급수에서는 큰 차이가 없으나 연금과 일시금의 현가액이 얼마나 차이가 나는지를 비교하고 있다. 또한 유사 성격의 사회보장 프로그램들과 비교하여 현행 산재보험 급여체계에 제도적 모순점이 있음을 시사하고, 이를 해결하기 위하여 일시금 급여액을 연금 수준으로 높여야 한다는 정책안을 제시하고 있다. 정홍주(2008)의 연구에서도 장해연금과 일시금의 급여수준에 대해 연금의 현가액을 일시금과 비교하여 보았을 때 일시금이 매우 낮은 수준으로 이들이 상당한 불균형상태에 있음을 지적하였고, 정홍주(2009)의 연구에서는 연금과 일시금의 형평성 제고를 위해 연금의 소득대체율은 낮추고, 일시금의 지급수준은 증가시켜 7급과 8급간의 차이를 완화시키고, 전체적으로 연금과 일시금의 차이를 합리적으로 개선하기 위한 방안들을 제시하고 있다.

문성현(2012)의 연구에서는 신규 연금 수급자의 소멸과정을 추정한 잔존율을 통해 수급자의 평균 연금수급기간 비교하였다. 국내 장해연금수급자의 잔존율을 살펴보면 장해 1~3급의 경우 13년 차에 84.8%가 남아있고, 4~7급의 경우 15년차에 93.75%가 남아있는 것과 비교하여 일본은 장해 1~3급의 경우 13년 차에 68.53%가 남아있고, 4~7급의 경우 15년차에 82.58%가 남아있어 같은 기간 동안 국내 장해연금수급자의 연금수급기간이 유사 제도의 일본보다도 장기화되고 있음을 분석하였다.<sup>4)</sup> 관련하여 김진수(2003)의 연구에서는 산재보험의 장해연급에 대하여 직종별 정년을 기초로 하여 일정 기간이 지나면 일시보상으로 대체하거나, 연령별로 급여를 하향조정할 것을 제안한 바 있다.

이처럼 기존 연구들에서 장해급여의 형평성에 대한 문제는 꾸준히 제기 되어 왔다. 그러나 기존 연구의 경우 연금에 비해 낮은 일시금에 대한 조정 방안에 대한 논의에 집중하고 있는 것과 비교하여 필자가 생각하는 산재보험 장해급여의 주요 문제는 생애 주기에 맞는 급여의 재분배 문제이다. 산재 근

4) 국내 장해연금의 평균 수급기간을 추정하는데 있어 1~3급까지는 13년차, 4~7급까지는 15년간의 데이터만이 전산화 되어 있기 때문에 관측기간이 충분하지 않아 향후 분석 기간이 추가 되었을 때, 데이터상의 차이가 발생할 수는 있다.

로자를 위해 연금지급을 의무화 하도록 했기 때문에 연금 급여는 누적적으로 증가하고 있는데 은퇴 연령에 해당되는 장애 연금 수급자들의 급여 수준이 사회적 적절성을 확보하고 있는지, 20~30대와 비교하여 형평성에 문제는 없는지에 대한 제도적인 검토가 충분하지 못하였다. 연금 수급자 증가로 인한 제도 운영의 문제는 주요 선진국에서도 동일하게 발생하고 있는데 독일의 경우 인구 고령화에 대비하기 위하여 2001년 개혁 작업을 통해 공적 연금의 역할을 축소하고, 장애연금에 대한 수급 억제 를 위한 조치를 취하였다. 네덜란드의 경우도 2006년부터 장애급여를 단계적으로 줄이는 작업을 하고 있다. 대신 장애를 입은 사람들에게 대한 재활을 강화하고, 고용제도를 확충하고 있다. 핀란드도 장애 자의 재활을 강화하고 장애급여를 축소하고 장기적으로는 폐지하는 방향의 검토를 하고 있다. 호주의 경우도 1980년대 이후 산재재정문제가 심화되어 2001년에는 보상관리를 강화하고 근로복귀를 촉진 하는 방향으로 개혁을 추진하였다. 이처럼 주요 국가들의 경우도 산재 장애 급여를 사회복지기를 위한 재활 강화에 중점을 두고 운영하는 방향으로 개혁을 추진하고 있는 것으로 확인된다.

본 연구는 장애연금 수급자에 대하여 일반 근로자 대비 수평적 형평성이 있는가를 분석하고, 소득 대체율 개념을 통하여 생애 주기에 따른 급여 수준의 적정성을 논의하고자 한다. 장애연금을 축소할 경우 별도의 민사배상청구권으로 이전될 가능성도 배제할 수는 없다. 그러나 마승렬 외(2008)의 연구 에서 실질 손해액 대비 산재 보험 급여의 형평성 논의에서 보상 수준이 높다는 점을 분석을 통해 보여 주고 있어 적절성 논의를 위한 시의성은 충분하다고 본다.

급여 지급수준의 적절성을 판단하기 위해서는 보험 급여 간 형평성, 세대 내 및 세대 간 형평성, 사 회적 적정성 등에 대한 다양한 논의를 필요로 한다. 이용하 외(2012)의 연구에서는 소득보장의 기본원 칩 중 포괄성, 충분성 및 형평성 등의 차원에서 국민연금 장애연금 급여의 개선방안을 논의하였다. 권 혁진(2008)의 연구는 국민연금과 산재보험의 중복급여를 수준을 비교 하는데 있어서 전산업 평균임 금을 비교하였으며 이용하 외(2007)의 연구에서도 공적연금 급여수준의 적정성을 논의하는데 있어서 임금근로자의 평균임금과의 비교를 통한 접근을 시도하였다. 김태일(2004)의 연구도 공무원 연금의 형평성을 논의하기 위한 기준으로 취업소득과 퇴직소득을 합산한 생애 소득 개념을 활용하여 공무원 과 민간기업 종사자를 비교하였다.

산재보험의 급여는 기존 소득 생활을 유지할 수 있는 수준의 보장을 기준하고 있기 때문에 최저생 활 보장과 동시에 과잉보장의 문제를 해결할 수 있어야 한다. 또한 사회적으로도 소득 활동을 하고 있 는 일반 임금근로자, 장애를 가지고 소득 활동을 하는 장애 근로자와의 형평성 차원에서도 합리적인 수준을 확보할 수 있어야 한다. 이러한 관점에서 본 연구가 채택하고 있는 적정성의 개념은 사회적 적 정성에 가깝다고 하겠다. 본 논문에서는 장애급여 수급자에 대하여 생애 소득에 따른 임금근로자의 평균급여의 변화와 장애근로자의 평균급여 변화 및 산재보험 장애 급여의 변화를 비교하였다. 생애 소득에 따른 임금근로자 평균 급여와 산재 장애인의 평균 장애급여의 변화를 ‘소득대체율’로 비교하 고자 한다. ‘소득대체율’을 활용하는 까닭은 급여 관대성과 적정성을 알아보는데 있어 적절한 지표이

기 때문이다.<sup>5)</sup> 은퇴 연령의 노령 연금 소득대체율에 관한 기존 연구 결과와 산재보험의 소득대체율비교를 통해 산재보험과 노령 연금과의 형평성도 함께 검토 하겠다.

## 2. 장해급여의 체계 및 기초 분석 결과

### 1) 장해급여의 체계

산재보험 장해급여는 업무상의 사유로 부상을 당하거나 질병에 걸린 근로자가 치유 후에도 신체 등에 장애가 남아있는 경우 지급되는 급여로서 장해근로자의 장해등급에 따라 그 지급수준 및 지급방식이 달라진다. 장해등급 제1급부터 제3급까지의 장해근로자에게는 연금으로만 지급하며<sup>6)</sup>, 제4급부터 제7급까지는 연금과 일시금 중 선택이 가능하고, 제8급부터 제14급까지는 일시금으로만 지급하는 것이 원칙이다.

[표 1] 장해급여 지급액

(평균임금기준)

장해등급	장해보상연금	장해보상일시금
제1급	329일본	1,474일본
제2급	291일본	1,309일본
제3급	257일본	1,155일본
제4급	224일본	1,012일본
제5급	193일본	869일본
제6급	164일본	737일본
제7급	138일본	616일본
제8급		495일본
제9급		385일본
제10급		297일본
제11급		220일본
제12급		154일본
제13급		99일본
제14급		55일본

자료: 『산업재해보상보험법』 제57조제2항

단, 갑작스런 장애로 인한 생계대책을 마련할 수 있도록 목돈 형식의 선급금제도를 두어 장해연금 수급권자가 원할 경우 장애 1~3급까지는 연금의 4년분까지, 장애 4~7급은 연금의 2년분까지 해당 금

5) OECD (2006). Sickness, Disability and Work Breaking the Barriers. Vol.1 참고.

6) 제1급부터 제3급까지의 장해근로자 중 대한민국 국적이 아닌 자로서 해외에 거주하는 경우에는 일시금으로 지급 가능하다.

액의 50%를 일시에 지급하도록 하고 있다. 또한, 장해보상연금 수급권자 중 장애상태가 호전되거나 악화되어 치유 당시 결정된 장애등급이 변경될 가능성이 있는 자에게는 장애등급을 재판정할 수 있도록 재판정 제도를 두고 있다.

장해연금은 연금 지급당시의 평균임금과 해당 장애등급의 연금일수의 곱으로 산정되며, 이 금액의 1/12을 매월 연금수급권자에 지급 한다<sup>7)</sup>. 장애급여의 지급수준은 장애등급 1급의 경우 재해 직전 90일전 소득의 1일평균을 기준으로 329일분을 매년 종신지급하며, 이를 일시불로 받게 되는 경우에는 1,474일분을 지급한다. 또한 급여의 형평성 차원에서 최고·최저 보상한도 기준을 두어 급여 산정 시 그 근로자의 평균임금(또는 보험급여의 산정기준이 되는 평균임금)이 전체 근로자의 임금 평균액의 1.8배(최고 보상기준 금액)를 초과하거나, 0.5배(최저 보상기준 금액)보다 적으면 그 최고 보상기준 금액이나 최저 보상기준 금액을 각각 그 근로자의 평균임금으로 한다.

2012년도 말 기준 장애급여의 비중을 살펴보면 [표 2]와 같다. 절대적 연금을 받게 되는 1~3급 급여액의 비중이 22.76%, 선택적 연금인 4~7급의 경우 43.4%, 일시금인 8~14급이 33.84%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 현재 산재보험 장애급여의 경우 1~7급 장애 연금에 해당할 경우 종신지급이 되고 있는데, 1~7급에 해당하는 급여의 비중이 66.16%인 것으로 볼 때 사회 발전에 따라 산재 발생이 줄어도 기 발생한 연금 급여 때문에 급여액이 떨어지지 않는 한 세대 간 형평성의 문제가 심화될 것이 예상된다.

[표 2] 장애 급수별 급여액 비중

장애등급	'12년도		
	수급자(명)	금액( 백만원 )	비율(%)
합 계	95,229	1,712,958	100
1급	3,031	131,006	7.65
2급	3,980	132,190	7.72
3급	4,032	126,581	7.39
4급	2,490	69,294	4.05
5급	8,167	179,825	10.50
6급	14,747	278,997	16.29
7급	14,203	215,078	12.56
8급	1,827	63,407	3.70

7) 산재보험법에서는 업무상 재해를 입지 않고 계속 근무하였을 경우의 임금수준을 보전해주기 위해 평균임금을 매년 전체근로자의 평균임금액의 변동률에 따라 증가하도록 하여 이를 보험급여 산정의 기초로 하고 있다. 또한 근로자의 연령이 60세 이상이 되면 전체근로자의 평균임금증가액을 반영하지 않고, 물가상승률을 반영하여 재직자와 퇴직자 간의 급여의 형평성을 반영하도록 한다.

장해등급	'12년도		
	수급자(명)	금액( 백만원 )	비율(%)
9급	2,571	66,462	3.88
10급	5,130	121,040	7.07
11급	8,650	110,373	6.44
12급	9,215	113,100	6.60
13급	7,556	59,099	3.45
14급	10,576	46,506	2.71

자료 : 근로복지공단 내부자료 분석(2012년도 말 기준).

## 2) 기초 분석 결과

장해 급여 중 연금 급여를 연령별로 나누어 연도별 변화를 비교하였을 때는 다음과 같다. 장해 연금의 급여가 가장 높은 연령대는 50대인 것으로 분석되었다. 50대의 평균 급여는 2013년도를 기준으로 하였을 때, 2,160만원 수준이며, 60대는 2,120만원, 70대 이상이 2,060만원으로 그 뒤를 따르고 있다. 반면 40대는 1,870만원 30대는 1,460만원 20대는 960만 원으로 연령별 급여 분포의 불균형이 심한 것을 확인 할 수 있다.

[표 3] 장해 연금 (연령별) 급여 분포 (1997~2013년)

(단위: 백만원)

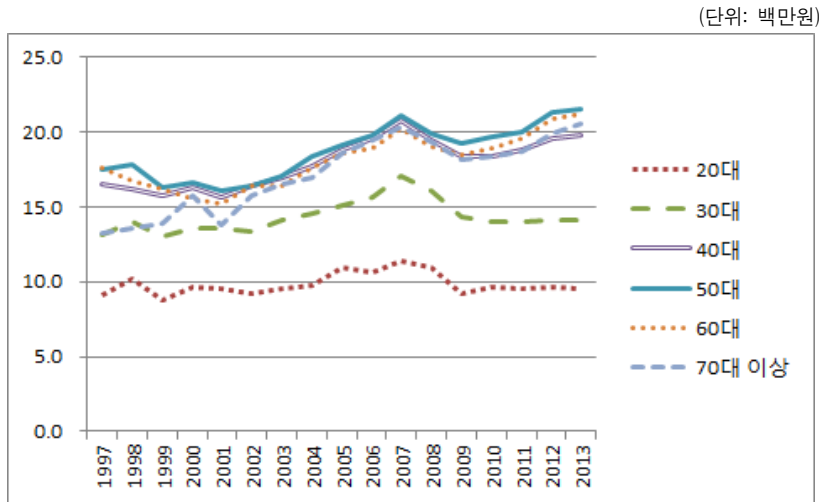
연도	20대	30대	40대	50대	60대	70대 이상	전체
1997	9.1	13.1	16.5	17.5	17.6	13.2	15.2
1998	10.2	14.0	16.2	17.8	16.7	13.5	15.5
1999	8.7	13.1	15.7	16.4	16.2	13.9	14.8
2000	9.7	13.6	16.3	16.6	15.5	15.8	15.2
2001	9.5	13.5	15.6	16.1	15.3	13.8	14.9
2002	9.2	13.4	16.4	16.4	16.4	15.8	15.4
2003	9.5	14.1	17.0	17.1	16.4	16.5	16.0
2004	9.8	14.5	17.7	18.4	17.7	16.9	17.0
2005	10.9	15.1	18.8	19.1	18.6	18.6	18.0
2006	10.6	15.7	19.6	19.8	18.9	19.5	18.7
2007	11.3	17.1	20.7	21.1	20.2	20.3	20.0
2008	11.0	16.0	19.4	19.9	19.0	19.4	18.9

연도	20대	30대	40대	50대	60대	70대 이상	전체
2009	9.2	14.3	18.4	19.2	18.5	18.1	18.1
2010	9.6	14.0	18.4	19.7	19.0	18.4	18.4
2011	9.5	14.0	18.8	20.0	19.6	18.8	18.9
2012	9.7	14.1	19.6	21.4	20.9	19.9	20.0
2013	9.6	14.1	19.7	21.6	21.2	20.6	20.4
tot	10.0	14.6	18.7	19.8	19.3	19.2	18.5

자료: 근로복지공단 내부자료 분석자료.

2008년 법 개정으로 장해 연금에 대한 최고최저보상기준<sup>8)</sup>이 생겨 2009년 일시적으로 하락하는 모습을 보이지만 제도 개선에도 불구하고 연령별 급여의 분포 차이는 최근 더 벌어지고 있는 것을 다음 [그림 1]에서 확인 할 수 있다.

[그림 1] 장해 연금 (연령별) 급여 분포 (1997~2013년)



자료: 근로복지공단 내부자료 분석자료.

이와 함께 연금수급자의 고령화도 빠르게 진행되고 있는 것으로 파악되고 있다. 산재보험 장해 연금 수급자의 고령화를 파악하기 위해 장해 연금대상자 중에서 60대 이상과 60대 미만 장해 연금 대상자의 비율을 산정하고 연도별 변화를 살펴보았다. 이를 통해 한국사회의 고령화와 산재보험의 고령화의 상대적인 증가 속도를 비교해보고자 한다.<sup>9)</sup>

8) 최고최저보상기준이란 해당 근로자의 평균임금이 전체 근로자의 임금 평균액의 1.8배를 초과하게 되거나 0.5배에 미치지 못하면 고시된 최고·최저 보상 금액을 근로자의 평균임금으로 하여 급여를 산정하는 제도이다.



한국사회의 고령화수준을 나타내는 노년부양비는 1997년 기준 8.9%에서 2013년은 16.7%로 거의 17년 사이에 거의 2배 정도 증가하는데 산재 장해 연금 수급자의 경우는 동기간 13.2%에서 55.3%까지 4배가량 증가했다는 것을 확인 할 수 있다.

[표 4] 장해 연금 60세 이상 수급자 비율(= 60세 이상/ 60세 미만) (1997~2013)

연도	전체	장해연금 60+	장해연금 60-	60+/60-(우측)%	한국사회 노년부양비
1997	4,927	573	4,354	13.2	8.9
1998	5,829	740	5,089	14.5	9.3
1999	6,912	957	5,955	16.1	9.6
2000	8,305	1,215	7,090	17.1	10.1
2001	10,370	1,762	8,608	20.5	10.5
2002	12,449	2,241	10,208	22	11.1
2003	15,084	2,839	12,245	23.2	11.6
2004	18,194	3,573	14,621	24.4	12.1
2005	22,347	4,615	17,732	26	12.6
2006	27,661	6,089	21,572	28.2	13.2
2007	32,231	7,565	24,666	30.7	13.8
2008	37,012	9,257	27,755	33.4	14.3
2009	39,080	10,646	28,434	37.4	14.7
2010	43,809	12,513	31,296	40	15.2
2011	45,814	14,277	31,537	45.3	15.6
2012	47,617	15,881	31,736	50	16.1
2013	48,256	17,177	31,079	55.3	16.7

기초분석 결과를 통해 산재 장해 연금은 연령별 급여 수준의 차이가 큰 것으로 나타나고 있다. 게다가 최근 수급자의 고령화가 빠르게 진행되고 있어 이러한 현상은 더욱 심화될 것으로 예상된다. 이러한 문제를 완화하기 위하여 최저·최고보상제도가 2008년 도입되었으나 분석 결과 제도 개선의 효과가 일시적인 것으로 나타나고, 연령별 급여 수준의 차이는 시간이 지남에 따라 더 커지고 있어 개선이 필요할 것으로 보인다.

9) 일반 사회의 고령화를 점검하는데 있어서 노인부양비가 65세 이상과 15~64세를 기준으로 하는 것과 비교하여 60세를 기준으로 비율을 나눈 까닭은 산재보험 제도가 60세를 기점으로 급여 제도의 조율을 하고 있기 때문이다. 따라서 일반인 기준 65세 이상을 분자에 포함하고 있는 노년 부양비 지표 보다 60세 이상을 포함하고 있는 산재 고령화 지표의 상대적인 수치가 더 높을 수밖에 없다.

### 3. 개선방안

#### 1) 임금근로자와 장해연금 수급자 생애 소득 비교

임금근로자와 장해연금 수급자의 급여 차이를 비교하기 위하여 고용노동부 사업체노동력조사(2011)의 “임금근로자 평균급여”데이터와 근로복지공단 급여 수급자 원시데이터를 분석하였다.

[표 5] 임금근로자 대비 장해급여수급자의 급여 비교

(단위 : 천 원)

장해등급	연령	장해급여수급자 평균임금	장해급여 수급자 평균 수급액	샘플수	임금 근로자 평균급여	임금근로자 평균급여 대비 장해수급자 평균임금 <sup>10)</sup>	임금근로자 평균급여 대비 장해수급자 급여수급액	
연금	1급	29세이하	1,628	1,398	18	1,594	1.05	0.90
		30 ~ 39	2,942	2,394	188	2,519	1.31	1.06
		40 ~ 49	3,827	3,038	628	2,865	1.58	1.25
		50 ~ 59	4,206	3,256	898	2,628	1.89	1.46
		60 ~ 69	4,173	3,185	571	1,855	2.61	1.99
		70 이후	3,617	2,824	257		2.27	1.77
		전체	3,936	2,683	2,560	2,454	1.87	1.28
	2급	29세이하	1,792	1,432	12	1,594	1.15	0.92
		30 ~ 39	2,711	2,008	152	2,519	1.21	0.89
		40 ~ 49	3,535	2,508	591	2,865	1.46	1.04
		50 ~ 59	3,627	2,551	1,212	2,628	1.63	1.15
		60 ~ 69	3,416	2,364	1,066	1,855	2.14	1.48
		70 이후	2,894	2,085	586		1.81	1.31
		전체	3,387	2,158	3,619	2,454	1.61	1.03
	3급	29세이하	1,684	1,232	21	1,594	1.08	0.79
		30 ~ 39	2,649	1,804	138	2,519	1.18	0.80
		40 ~ 49	3,673	2,343	619	2,865	1.52	0.97
		50 ~ 59	3,873	2,345	1,121	2,628	1.74	1.05
		60 ~ 69	3,616	2,214	976	1,855	2.26	1.39
		70 이후	3,251	1,946	698		2.04	1.22
		전체	3,586	1,981	3,573	2,454	1.71	0.94

장해등급	연 령	장해급여수급자 평균임금	장해급여 수급자 평균 수급액	샘플수	임금 근로자 평균급여	임금근로자 평균급여 대비 장해수급자 평균임금 <sup>10)</sup>	임금근로자 평균급여 대비 장해수급자 급여수급액
4~7 급	29세이하	1,533	718	422	1,594	0.98	0.46
	30 ~ 39	2,398	1,048	3,454	2,519	1.07	0.47
	40 ~ 49	3,258	1,394	8,918	2,865	1.35	0.58
	50 ~ 59	3,541	1,481	12,570	2,628	1.59	0.67
	60 ~69	3,377	1,423	7,578	1,855	2.11	0.89
	70 이후	2,959	1,273	2,314		1.85	0.80
	전 체	3,260	1,223	35,256	2,454	1.55	0.58

자료 : 고용노동부 사업체노동력조사(2011)의 “임금근로자 평균급여”데이터와 근로복지공단 내부자료(2011) 분석.

일반적인 근로자는 생애 주기에 따라 생애소득에 변화가 생기게 되는데 청장년층까지 평균임금이 높아지다가 감소하는 역 U자형의 모양을 보인다. <표 5>에서 장해급여수급자의 평균임금이 일반근로자보다 1배에서 많게는 2배 이상 높은 것을 확인할 수 있다. 장해 1급의 경우는 20대에 임금근로자의 평균급여의 1.05배를 나타내다가 점점 증가하여 60대에는 일반근로자의 2.6배까지 평균임금이 증가하는 것을 확인할 수 있다. 장해 2급의 경우는 20대에 1.15배 수준이었다가 60대에 일반근로자 평균 임금의 2.1배까지 증가하는 것으로 나타난다. 3급의 경우 20대에는 1.08배 수준이었다가 60대에 2.2배까지 늘어나는 것으로 확인된다. 2급과 3급에서 이 비율이 역전 되는 구간이 발생하기는 하지만 전반적으로 평균 장해 정도가 심한 1급의 경우가 평균임금 수준이 더 높고, 장해 급수가 낮아질수록 평균임금이 낮아지는 것을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 중증 장해사고가 발생하는 업종들이 대부분 재해 위험률이 높기 때문에 같은 연령대의 임금수준이 일반 근로자보다 높을 수 있음을 감안하더라도 임금근로자의 평균임금 대비 장해수급자의 평균임금 비율이 20대에서 가장 낮고 계속 증가하여 은퇴 연령기인 60대에서 가장 높아지는 이유는 현행 산재보험 급여 제도가 60세 이전에는 전체 근로자의 평균임금 증감률을 따르고, 60세 이후에는 소비자 물가상승률에 따라 평균임금을 증감하도록 되어있기 때문이다. 60세 이후의 은퇴연령층에 대해서도 최고보상 기준에 이르기 전까지는 지속적으로 급여가 상승한다는 것은 제도적인 한계점으로 볼 수 있다.

## 2) 소득대체율 조정 방안

현행 제도 하에서 장해연금 지급수준의 적정성을 확인해보기 위해 근로복지공단 급여 데이터를 이용

10) 임금근로자 급여 대비 장해수급자 평균임금 = 장해수급자 평균급여 / 임금근로자 평균임금

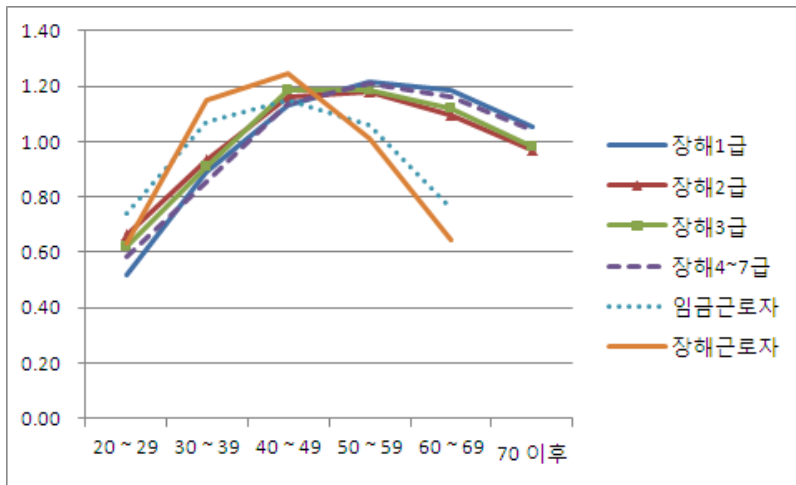
하여 장애연금 급수별/연령별로 생애소득대비 소득대체율을 구하고 일반 근로자와 비교해보았다.

[표 6] 장애연금 수급자 생애소득 대비 연령별 소득 대체율

장애등급	연령	임금근로자 평균급여	임금근로자 소득대체율(A)	장애 수급자 평균수급액	샘플수	장애급여 수급자 소득대체율(B)	소득대체율 차이(A-B)	
연 급	1급	29세이하	1,594	0.65	1,398	18	0.52	0.13
		30 ~ 39	2,519	1.03	2,394	188	0.89	0.14
		40 ~ 49	2,865	1.17	3,038	628	1.13	0.04
		50 ~ 59	2,628	1.07	3,256	898	1.21	-0.14
		60 ~69	1,855	0.76	3,185	571	1.19	-0.43
		70 이후			2,824	257	1.05	-0.29
		전 체	2,454	1.00	2,683	2,560	1.00	
	2급	29세이하	1,594	0.65	1,432	12	0.66	-0.01
		30 ~ 39	2,519	1.03	2,008	152	0.93	0.10
		40 ~ 49	2,865	1.17	2,508	591	1.16	0.01
		50 ~ 59	2,628	1.07	2,551	1,212	1.18	-0.11
		60 ~69	1,855	0.76	2,364	1,066	1.10	-0.34
		70 이후			2,085	586	0.97	-0.21
		전 체	2,454	1.00	2,158	3,619	1.00	
	3급	29세이하	1,594	0.65	1,232	21	0.62	0.03
		30 ~ 39	2,519	1.03	1,804	138	0.91	0.12
		40 ~ 49	2,865	1.17	2,343	619	1.18	-0.01
		50 ~ 59	2,628	1.07	2,345	1,121	1.18	-0.11
		60 ~69	1,855	0.76	2,214	976	1.12	-0.36
		70 이후			1,946	698	0.98	-0.22
		전 체	2,454	1.00	1,981	3,573	1.00	
	4~7 급	29세이하	1,594	0.65	718	422	0.59	0.06
		30 ~ 39	2,519	1.03	1,048	3,454	0.86	0.17
		40 ~ 49	2,865	1.17	1,394	8,918	1.14	0.03
		50 ~ 59	2,628	1.07	1,481	12,570	1.21	-0.14
		60 ~69	1,855	0.76	1,423	7,578	1.16	-0.40
		70 이후			1,273	2,314	1.04	-0.28
		전 체	2,454	1.00	1,223	35,256	1.00	

[표 6]에 의하면 은퇴연령층인 60대 장애연금수급자의 소득대체율이 장애 1~7급까지의 모든 급수에서 생애평균 소득보다 높은 것으로 나타났으며, 70대 이후에는 60대에 비해 감소하지만 20~30대보다는 더 높은 것으로 나타났다. 또한 사회적 형평성을 고려하여 장애<sup>11)</sup>가 있으나 근로 활동을 하고 있는 장애인 근로자의 평균급여와 장애급여 수급자의 급여를 비교하였다. 2011년도 장애인 고용패널 조사 결과(4차년도)에 따르면 장애인 임금근로자의 전체 월평균 임금은 123.3만원(세후 기준)으로 나타나고 있다. 2011년도 기준 임금근로자와 장애인 근로자 그리고 산재 장애연금 수급자의 소득 대체율을 비교하여 그림을 그려보면 다음과 같다.

[그림 2] 임금근로자, 장애 근로자 및 산재 장애급여 수급자의 소득대체율 비교



임금근로자와 장애가 있는 근로자의 소득 대체율을 비교해 보면 40대 후반에 가장 높은 소득 대체율을 보이다가 60대 은퇴연령 시기에는 20대 수준으로 감소하는 전형적인 역 U자형의 모습을 보이고 있다. 장애가 있는 근로자의 경우는 임금근로자의 역 U커브보다 더 가파른 형태의 역 U자형 커브를 보여주고 있어서 20대에 직업을 구하는데 있어서 초기 진입이 일반 근로자 보다 어렵고 급여 수준이 열악하다 것을 확인 할 수 있다. 그러나 이와 비교하여 산재보험을 장애연금 수급자의 소득대체율을 확인해 보면 연령대가 낮을수록 소득 대체율은 떨어지고 50대 이후는 높은 수준에서 점진적으로 하강하는 모양을 보이고 있다. 이 수준은 은퇴연령이후에도 크게 감소하지 않아 생애 주기에 맞는 급여의 재분배를 검토해야 할 필요가 있다. 산재 장애연금 지급수준의 조정이 은퇴시점 뿐 아니라 전 생애기간에 걸쳐 필요함을 보여준다.

앞서 정률에 의한 법정 장애급여의 적용은 일반 임금근로자의 임금수준과 비교하여 장애 급여액의

11) “장애”란 부상 또는 질병이 치유되었으나 정신적 또는 육체적 훼손으로 인하여 노동능력이 손실되거나 감소된 상태를 말하며(산재보험법 제 5조), ‘장애’는 선천적인 장애까지 모두 포함하는 개념이다.

배율이 특정 연령대에 지나치게 높다는 것을 보여주었다. 이는 일반인 근로자와 비교하였을 때도 합리적이지 못하며 장애를 가진 근로자의 급여 변화 형태와 비교를 해볼 때도 적정성에 문제가 될 수 있다. 물론 장애연금 수급자는 60대 이전 근로 활동을 하지 못했기 때문에 타 보험의 수급권을 획득하지 못하거나 근로 소득을 통한 자산의 축적이 부족했을 가능성이 높아 60대 이후의 근로 소득 만으로만 비교하면 자칫 산재 고령 수급자의 급여 수준을 과다하게 해석 할 수 있는 여지가 있다. 그러나 산재보험의 목적이 재해 위험에 대한 책임 보상이라는 점과 사회적인 형평성을 고려할 때, 산재 장애 급여가 역 U자형의 일반적인 생애 소득 수준과 전혀 다른 형태를 보이고 있다는 점은 개선이 필요할 것으로 보인다. 산재 장애연금 수급자와 그 가구도 생애주기에 따른 필요 소득의 패턴이 일반인의 경우와 크게 다르지 않을 것을 예상할 수 있기 때문이다. 임금근로자 평균 소득 대체율 수준으로 장애급여를 급수별 연령별 조절한다면 다음과 같은 산식을 검토할 수 있다.

$$\text{급여조절 수준}_{ij} = \frac{\text{급수별 평균급여}_i \times \text{소득대체율 차이}_{ij}}{\text{급수별연령별 평균급여}_{ij}}$$

$i$  = 장애 급수  
 $j$  = 연령

여기서 소득 대체율 차이는 임금 근로자의 생애주기에 따른 소득 대체율과 장애 급수별/연령별 소득 대체율의 차이를 의미한다. 분석 결과를 정리하면 [표 8]과 같다. 장애 급수별 급여 조절 수준에서 차이를 보이는데, 1~3급 완전 장애의 경우 20대의 급여는 5~25% 수준으로, 30대의 경우 10~15% 수준 상승 상승시켜야 생애 주기에 따른 보상이 될 수 있음을 확인 할 수 있다. 40대 구간은 1~3% 수준이기 때문에 큰 변동이 필요하지 않으며 50대의 경우는 약 10% 수준에서 급여를 낮추어야 하는 것으로 나타난다. 60대 이후는 약 30% 수준의 급여 조절이 필요할 것으로 분석되고 있다. 이러한 과정은 일반적인 개인이 평생동안 안정된 소득 수준을 유지할 수 있도록 소득의 시기적인 재분배를 고려한 방법 이라고 볼 수 있다. 산재 장애 연금이 은퇴 연령이후에 높은 수준을 유지하고 있어 상대적으로 낮은 수준인 20~30대 구간으로 적절하게 재분배하여 안정적인 보장이 가능하도록 하였다. 4~7급의 경우 20대는 연금급여의 10% 수준을 상승시켜야 하는 것으로 분석되었고, 30대는 약 20% 상승, 50대의 경우는 11% 수준을 낮추고, 60대 이상은 약 30% 수준을 낮추어야 하는 것으로 분석된다.

[표 7] 장해연금 급수별/연령별 급여 조절 수준

급수	연령	소득대체율차이	급여조절 수준
1급	29세 이하	0.13	0.25
	30 ~ 39	0.14	0.15
	40 ~ 49	0.04	0.03
	50 ~ 59	-0.14	-0.11
	60 ~ 69	-0.43	-0.37
	70세 이상	-0.29	-0.28
2급	29세 이하	-0.01	-0.02
	30 ~ 39	0.10	0.10
	40 ~ 49	0.01	0.01
	50 ~ 59	-0.11	-0.09
	60 ~ 69	-0.34	-0.31
	70세 이상	-0.21	-0.22
3급	29세 이하	0.03	0.05
	30 ~ 39	0.12	0.13
	40 ~ 49	-0.01	-0.01
	50 ~ 59	-0.11	-0.09
	60 ~ 69	-0.36	-0.33
	70세 이상	-0.22	-0.22
4~7급	29세 이하	0.06	0.10
	30 ~ 39	0.17	0.19
	40 ~ 49	0.03	0.02
	50 ~ 59	-0.14	-0.11
	60 ~ 69	-0.40	-0.35
	70세 이상	-0.28	-0.27

60대 이상의 연금 수급자에 대한 급여 조절 수준이 높다고 판단 할 수도 있으나 비교 기준을 삼고 있는 임금근로자의 60대 이상 소득 대체율이 76%수준이라는 점을 고려해야 한다. 은퇴 연령 이후의 적정 소득 대체율에 대해서 다양한 기존 연구들이 있는데 World Bank가 권장하는 노후 소득 보장 수준은 70~80%수준이고, 류건식 외(2009) 연구에서는 은퇴 전후의 소비비율을 통해 적정 소득 대체율을 61.5~64.9%수준으로 추정하였으며 이 연구에서 World Bank가 세계 각국의 소득대체율을 조사한 결과 1층 보장인 공적연금의 경우가 약 30%, 2층 보장인 퇴직연금에서 30%의 평균 대체율을 설정하여 공적 연금과 퇴직연금을 합계한 소득 대체율이 약 60% 수준인 것으로 조사하고 있다. 또한 석재은

(2003)의 연구에서는 은퇴 이후의 소득대체율을 61% 수준으로 분석하였다. 이러한 기존 연구 결과를 고려했을 때, 60대 이후 산재보험 장해연금과 일반 노령 연금의 사회적 형평성에 대한 논의도 향후 추가 되어야 할 것으로 보인다. 이용하 외(2012)의 연구에서도 통상 사회보험에서 보상하는 완전장애의 경우 노령으로 인한 완전한 소득 상실과 같은 위험으로 취급함을 밝히고 있기 때문이다.

### 3) 최고·최저 보상기준에 대한 분석 결과

앞서 분석한 소득 대체율을 통한 연령별 급여 조율을 적용하는 방안은 행정적인 복잡도가 증가할 수 있다는 점에서 실제 운영 중인 제도를 개선하여 접근하는 방안을 함께 제안한다. 급여 수급자의 고령화로 인하여 은퇴 연령에서 지나치게 높은 급여를 수급하는 사람들이 늘어나자 고용노동부는 이 문제를 해결하고자 2008년 최고 최저 보상기준을 세우고 산재보험 제도를 개편하였다. 원시데이터에서 최고 최저 보상을 받는 사람들을 추출하고 연령별/급수별 분포를 2008.7월 법 개정 이후 최근 6년간의 연도별 변화를 통해 살펴보았다.

#### (1) 최고 보상 지급 대상자 분석 결과

[표 8]는 각 연도별/연령대 별로 최고 보상 기준에 따라 급여조정 받은 사람들의 규모를 보여준다.

[표 8] 연령별 최고 보상 지급대상자 변화

단위: 명

	30대 이하	40대	50대	60대	70대	80대 이상	합계
2008	250	1,587	2,226	1,148	201	11	423
2009	197	1,548	2,579	1,378	270	15	5,987
2010	169	1,507	2,911	1,721	412	19	6,739
2011	127	1,281	2,848	1,834	496	25	6,611
2012	83	1,273	3,126	2,065	649	39	7,235
2013	60	1,130	3,093	2,175	708	53	7,219
합계	886	8,326	16,783	10,321	2,736	162	39,214

최고 보상 지급대상자의 분포를 살펴보면 매년 40대 이하에서는 매년 최고 보상 지급대상자가 줄어들고 있는 것을 확인할 수 있으나 60대 이상 연령에서는 매년 대상자가 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다.

한창 소득활동을 해야 하며 지출 규모가 커지는 청장년층에서는 최고 보상 대상자 수가 줄어들고 60대 이후 은퇴 연령층의 최고 보상 대상자가 늘어난다는 점은 근로 정년이후의 급여 수준이 높다는



것을 의미한다. 고용노동부 산재보험 사업연보(2013)의 장해 연금 전체 수급자수가 2013년 기준 58,736명임을 감안할 때, 7,219명의 최고 보상기준 적용 수급자는 장해 연금수급자의 12%수준으로 볼 수 있다. 그중에서 60대 이상 최고 보상기준 적용자는 약 41%수준으로 분석되고 있어, 최고 보상 기준을 마련하여 과도한 급여지급 수준을 제한하려고 하였으나 수급자가 고령화됨에 따라 은퇴 연령 이후에서 최고 보상 대상자의 절대수가 늘어나는 것을 해결하지 못하는 것으로 나타난다. 즉, 노동 인구의 고령화로 인한 수급자의 변화를 제도가 근본적으로 해결하지는 못한다고 볼 수 있으며 이는 향후 지속적으로 급여에 부담요인으로 작용할 것이다.

## (2) 최저 보상 지급 대상자 분석 결과

산재보험에서는 평균임금 기준으로 최고 보상 지급 대상자의 급여액을 제한하는 것뿐만 아니라 전체 근로자의 임금 평균액의 1/2 이하일 경우에는 이를 최저보상기준 금액으로 하여 평균임금을 올려서 지급하고 있다. 최저 기준 대상자 분석결과에서 50대 이하의 경우 최저 보상 대상자의 비중이 낮아지고 있는 것으로 나타났고, 60대 이상에서는 최저기준 대상자의 비율이 늘어나고 있는 것으로 나타났다. 2013년 기준 4,400명은 전체 장해 연금수급자의 약 7.5% 수준인 것으로 분석된다. 이 중에서 60대 이상 최저 보상 기준 적용자는 약 48%인 것으로 분석된다.

[표 9] 연령별 최저 보상 대상자 변화

(단위: 명)

	30대 이하	40대	50대	60대	70대	80대 이상	합계
2008	959	715	1,084	1,167	436	15	4,376
2009	851	647	1,050	1,191	517	16	4,272
2010	824	680	1,153	1,244	654	18	4,573
2011	814	672	1,208	1,225	763	35	4,717
2012	741	593	1,173	1,168	841	50	4,566
2013	684	535	1,070	1,169	872	70	4,400
평균	4,873	3,842	6,738	7,164	4,083	204	26,904

이처럼 50대 이하에서 최고최저 보상대상자 비율이 모두 감소하고 60대 이상에서는 대상자의 비율이 늘어난 것에 대해 50대 미만의 경우는 극단적인 평균 임금 대상자가 줄어들고 있는 것이며 60대 이상은 늘어나고 있다는 것이다. 즉 노령 층에서 최고와 최저 기준의 대상자들이 모두 들어난다는 것을 다시 해석하면 물가상승률에 따라 평균임금을 조정함에도 불구하고 지나치게 높은 임금 대상자들도 늘어나고 있고, 최저 기준에 따라 평균 기준임금이 낮기 때문에 급여를 올려주는 사람들도 늘어나고 있다는 것이다. 따라서 60대 이상의 경우 평균 임금이 양극화되어있어 산재보험 제도를 통해 급여 수

준이 전반적으로 상승하는 방향으로 움직인다는 것을 파악할 수 있다. 그러나 최고최저보상기준이 극단적인 급여의 수준을 조율하기 위한 장치임에도 불구하고 전체 장해연금 수급자의 약 20% 정도가 이 기준을 통한 급여 조율을 받는다는 것은 제도에 대한 검토 필요성을 의미한다고 본다. 따라서 필자는 생애주기에 따른 연령별 최저·최고보상기준의 고시를 제안한다. 가장 소득 수준이 높아지는 50대까지는 최고 보상기준을 상향 시키고 은퇴 이후에는 최고 보상 기준을 하향시켜 연령별 차등화 하는 기준을 마련하는 방안이다. 2011년도 기준 고시된 최고 보상기준 금액은 임금근로자 전체의 평균임금의 1.8배를 적용하여 159,796원, 최저 보상기준 금액은 0.5배를 적용하여 46,933원으로 한 달 평균 급여액은 각각 486만원과 142.8만원<sup>12)</sup> 수준으로 볼 수 있다. 이러한 기준이 생애주기에 따른 소득 변화와는 상관없이 고정된 수준으로 되어 있기 때문에 평균임금이 낮은 30대 이하에서는 최고 보상에 해당되는 급여수급자가 적고, 40~50대 구간에서는 해당자가 많이 늘어나게 되며, 60대 이상의 은퇴 연령 구간에도 상당수가 최고 보상 급여액을 적용받는 문제가 있다. 2013년 기준 60대 이상 장해 연금 수급자 2,936명이 최고보상기준을 적용받았다.

임금근로자의 연령별 평균 급여액 기준으로 최고 최저 보상 기준을 연령별로 마련했을 때의 조절 정도를 분석한 결과이다.

[표 10] 연령대 별 최저최고 보상 조절 비율

연령	임금근로자 연령별 평균임금(A)	연령별 최저보상(B)	실제최저 보상기준(C)	연령별 최고보상(D)	실제최고 보상기준(E)	최저보상액 조절비율 =(B-C)/C	최고보상액 조절비율 =(D-E)/E
29세이하	1,594	797	1,428	2,869	4,806	-0.44	-0.41
30 ~ 39	2,519	1,260	1,428	4,534	4,806	-0.12	-0.07
40 ~ 49	2,865	1,433	1,428	5,157	4,806	0.00	0.06
50 ~ 59	2,628	1,314	1,428	4,730	4,806	-0.08	-0.03
60세이상	1,855	928	1,428	3,339	4,806	-0.35	-0.31

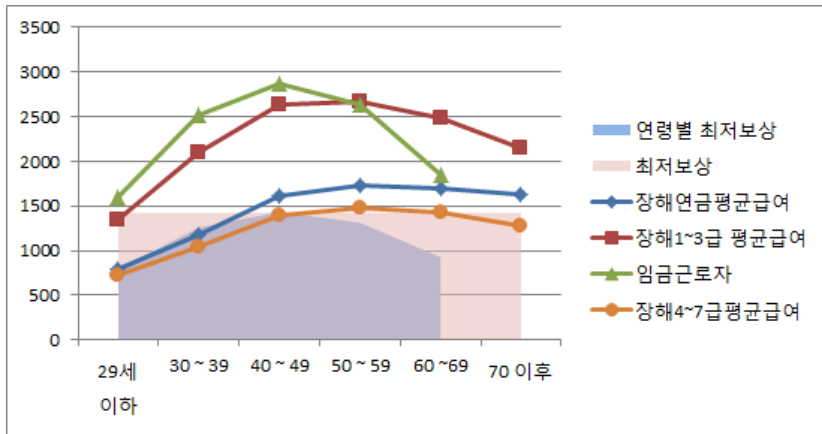
최고 보상기준의 경우 20대 이하에서는 실제 적용 기준이 높아 현 기준에서 40% 낮추는 것이 바람직해보이며, 30대는 7% 낮추는 것이 바람직한 것으로 분석된다. 생애주기에서 가장 큰 지출이 필요한 40대의 경우 6% 수준을 높이 것이 합리적인 것으로 분석된다. 최고 보상기준의 조절은 60대 이상의 은퇴 연령의 경우 현 기준에서 30% 낮추는 것이 바람직한 것으로 도출 되었다. 연령별 최저보상기준으로 차등화 할 경우 40대 경우 현 기준과 큰 차이가 없으며 나머지 연령대에서는 현재의 기준보다 연령별 최저 보상액을 낮추어야 하는 것으로 나타난다.

12) 최고보상기준 월 평균 급여액=159,796원\*365/12=4,860,461원

최저보상기준 월 평균 급여액= 46,933원\*365/12=1,427,545원

최저보상기준의 경우는 재해근로자의 기초 생활 보장을 위해 보다 다각도의 검토를 통한 접근이 필요해 보인다. [그림 3]에 따르면 평균 장해연금 급여액의 연령별 평균급여에서 30대 이하는 최저 보상기준에 근거하여 급여 지급을 받는 사람들이 다수인 것을 확인 할 수 있다. 1~3급 장해 연금 수급자를 제외한 다른 급수의 연령 구간에서도 실제 장해 평균 급여액이 최저 보상 기준인 142.8만원에서 크게 높지 않아 현 기준을 유지하거나 오히려 상향 하는 것이 바람직해 보인다. 따라서 최저 보상기준의 보다는 최고 보상기준의 연령별 고시를 통한 생애 소득의 재분배가 더 바람직할 것으로 예상된다.

[그림 3] 장해연금 연령별 평균급여와 최저보상 기준



#### 4. 결론

지금까지 생애주기에 맞는 산재보험 장해연금 지급을 위해 연령별 적정 수준을 검토하고 개선방안을 모색하였다. 산재보험은 국민연금 등의 타 사회보험과 달리 가입기간에 따라 급여 수준이 결정되는 구조가 아니고 사업주 책임 보험의 성격을 가지고 있다. 그러나 이러한 특성을 감안한다고 해도 산재 장해연금 일정기간동안 급여가 상승하다가 하강하는 일반적인 생애 소득의 변화와는 맞지 않는 급여 지급이 되고 있어 연령별 재분배가 필요함을 분석하였다.

이 논문에서는 산재보험 급여가 사회적 적정성을 확보할 수 있도록 생애소득에 맞는 급여 수준의 조정 방안 두 가지를 제안하였다. 첫 번째는 일반근로자의 생애주기에 따른 급여 변화와 유사하게 산재 연금 급여의 지급 수준을 시기별로 재분배 하여 조절하는 방안이다. 20~30대의 경우 소득 대체율이 상대적으로 낮고 60대 이상의 은퇴연령에서는 높게 나타나고 있으므로 연령별 생애 소득에 따라 20~30대에는 급여 지급 수준을 높이고 은퇴 연령 이후에는 지급 수준을 낮추어 전 생애주기의 소득 변화에 맞는 급여 지급을 하는 방안이다. 장해 급수별 차이가 있지만 소득 대체율 분석을 통해 30대 이

하에서는 5~25% 수준의 급여 상향이 필요하고 상대적으로 60대 이후의 은퇴연령층에 대해서는 22~37% 수준의 급여 하향이 필요한 것으로 분석되었다. 두 번째는 고용노동부에서 고시하는 최저최고보상기준을 연령별로 생애주기에 따라 차등화하여 적용하는 방안을 제안하였다.

첫 번째 방안의 경우 연령별로 각 수급자에 대한 개별적인 소득 재분배가 가능해질 수 있는 반면 제도 운영의 복잡도가 증가할 수 있고, 실질적인 급여삭감이 예상되는 은퇴 이후 연령대의 수급자들의 강한 반발이 예상되어 실제 제도 도입에 어려움이 예상된다. 따라서 소득 대체율 조절을 통한 제도 개선을 위해서는 기존 수급자들에게까지 일괄적으로 조정하는 방법 보다는 새롭게 발생하는 신규수급자들에 대해서 단계적으로 적용하는 방식이 바람직 할 것이다. 두 번째 방안의 경우 기존 수급자의 반발이 적을 수 있고, 제도 적용의 난이도가 높지 않아 실제 적용의 가능성이 높아지는 대신 극단적인 급여 수급자만을 제한 할 수 있다는 점에서 생애주기에 따른 재분배 문제의 본질적인 해결책이 될 수 없다는 한계를 갖는다.

보다 근본적으로는 산재 장애급여는 장애로 인해 근로능력을 상실한 근로자들의 기초생활을 보호하는데 목적이 있기 때문에 사업주의 책임 보험으로서의 특성을 감안한다고 하더라도, 은퇴연령 이후의 보장에 대해서는 산재근로자나 일반근로자 모두 노후 생활 보장을 목적으로 하는 노령연금으로 전환을 통해 노후를 대비할 수 있도록 하는 정책적 고민이 필요할 것으로 보인다. 관련하여 스위스의 경우 장애연금 수급자가 60세 이상의 노령연금 수급연령에 도달하게 되면 노령연금으로 전환하고 있으며 캐나다의 경우도 65세까지 지급되다가 퇴직 연령에 도달하면 일반 공적연금으로 전환되고 있다. 호주에서도 산재발생이 정규정년연령인 65세 무렵에 발생하는 경우, 일부 주의 경우 65세까지 휴업급여를 지급하거나 66세까지만 휴업급여를 지급하고 더 이상 산재급여는 지급하지 않고, 산재환자나 장애자의 노후생활에 대해서는 일반 국민연금이나 기타 공적 연금으로 처리한다(Safework Australia, 2011: 169-170).

본 논문에서 생애주기를 고려한 장애연금 재분배 과정을 통하여 급여 수준을 합리화하고 사회적 적정성을 확보하도록 제안하고 있는 것은 장기적으로 산재 장애 연금 제도의 안정적이고 지속적인 운영에 도움이 될 것으로 기대한다. 그러나 본 논문이 급여의 지급 수준의 적절성을 판단하는데 있어서 일반 근로자의 생애소득을 기준으로 연령대별 형평성을 논의하고 있어 급여 간 형평성, 세대 내 및 세대 간 형평성의 문제를 논의하는데 있어서는 한계가 있다는 점을 밝힌다. 또한 이 논문에서는 장애 연금 수급자에 대한 분석을 기본 틀로 삼고 있으나 장애 일시금의 경우도 유사한 문제가 동일하게 발생하고 있다. 장애 일시금의 경우 연령과 상관없이 장애 정도에 따른 정률의 금액을 받게 되기 때문에 평균 여명 기간이 다른 20대와 60대 이상에 임금이 같다면 동일한 일시금을 지급하는 것에 대해서도 형평성에 문제가 있을 수 있다. 따라서 향후 연구에서는 이러한 부분들에 대한 추가적인 분석이 필요할 것으로 보이며 동시에 급여 내 형평성을 고려하여 급여 간 장애정도에 비해 소득대체율의 차이가 크게 발생하지 않도록 조정하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

■ 참고문헌 □

- 강성호(2011). 생애기간을 고려한 공·사적 연금소득 추정. 보험학회지. 11(4). 51-87.
- 김상호(2013). 연금대비 적립금을 반영한 요율계산 및 재정운영방식 연구. 고용노동부  
 \_\_\_\_\_(2009). 국내외 산재보험제도 운영의 비교연구. 고용노동부
- 김진수(2003). 사회보험의 중복급여체제 개선방안에 관한 연구. 사회보장연구. 19(2) 35-62.
- 김태일(2004). 국민연금과의 비교를 통한 공무원연금의 형평성 분석. 한국행정학보. 38(6). 111-129.
- 고용노동부(2011). 2011 고용형태별 근로조사 실태보고서.
- 권영준(2011). 산재보험 지속가능성 제고를 위한 정책과제와 미래구상. 고용노동부
- 권혁진(2008). 국민연금과 산재보험 중복급여 현황과 문제점. 연금포럼. 29. 43-54.
- 근로복지공단(2005). 독일 산재보험법 해설서.
- 노동부(2004). 일본의 노동자재해보상보험법·시행령·시행규칙.
- 류건식, 이창우, 김동겸(2009). 사적연금의 노후소득보장 기능제고 방안. 보험연구원.
- 류근옥(2013). 산업재해보상보험의 장애보상연금과 일시금 지급체계의 합리화 방안. 사회보장연구. 29(1). 59-88.
- 마승렬, 김명규(2008). 산업재해보상보험 급여체계의 적정성 분석. 보험개발연구. 19(3). 119-163.
- 문성현(2012). 산재보험 장기급여의 재정불안정에 관한 연구. 2012 경제학 공동학술대회 자료집.
- 박찬입(2002). 산재보험제도의 국제비교 연구. 한국 노동연구원
- 석재은(2003). 노령계층의 소득계층별 필요소득수준 연구. 한국인구학. 26(1). 79-113.
- 이용하, 김원섭, 신경혜(2012). 국민연금 장애연금 급여의 개선방안에 관한 연구. 한국사회정책. 19(3). 247-281.
- \_\_\_\_\_ (2010). 국민연금의 장애연금 제도 개선방안 연구. 국민연금연구원.
- \_\_\_\_\_ (2007). 국민연금과 타사회보험간 중복조정 개선방안 연구. 국민연금연구원.
- 이현주, 정홍주, 김창섭, 이홍무, 예자와마사히코, 김도훈(2003). 주요국의 산재보험 급여체계 비교연구. 한국 노동연구원.
- 이정우(2012). 사회복지정책. 학지사.
- 오종은,문성현,박진아,서동민(2012). 산재보험 중장기 재정추계모형 연구. 근로복지공단 산재보험연구센터.  
 \_\_\_\_\_(2014). 산재보험 장애급여 추계모형 연구. 근로복지공단 산재보험연구센터.
- 정영순, 오수경(2001). 한국 국민연금제도와 미국 사회보장 장애연금제도 비교연구. 사회보장연구. 17(1). 91-122.
- 정홍주(2008). 산재보험 장애·유족급여의 일시금과 연금의 형평성. 리스크관리연구. 19(2). 233-265.  
 \_\_\_\_\_(2009). 장애보상 연금제도 개선방안. 노동부 정책연구 용역사업. 한국보험연구원.  
 \_\_\_\_\_(2011). 산재보험 장애보상 급여의 국제비교와 정책적 시사점. 사회보장연구. 27(2). 55-83.

최인덕, 이용하(2012). 산재보상보험과 국민연금의 중복조정 합리화 방안. 국민연금연구원 산업안전보건공단(각 년도). 산업재해현황분석. 통계자료.

Alford, S., Farnen, B. & Schachet, M. (2004). Affordable retirement: Light at the end of the tunnel. *Benefits Quarterly*, 20, 8-14.

Clasen, J. & Van Oorschot, W. (2002). Changing principles in European social security. *European Journal of Social Security*, 4(2), 89-115.

Mariko N. & Eiji, Y. (2008), Differences in lethality of occupational accidents in OECD countries. *Safety Science*, 46(7), 1078-1090.

Munich, R. (2004). *Assessing disability: An international comparison of workers compensation system*.

OECD (2007). *Pensions at a glance: Public policies across OECD countries*. OECD.

OECD (2006). *Sickness, disability and work breaking the barriers Vol. 1*. OECD.

Parsons, O. (1980). The decline in male labor force participation. *Journal of Political Economy*, 88(1), 117-134.

Safework Australia (2011). *Comparison of workers' compensation arrangements in Australia and New Zealand*.

Sharmila, C. & Leonesio, V. (1997). Life-cycle aspects of poverty among older women. *Social Security Bulletin*, 60(2), 17-36.

Abstract

## Improvement of Permanent Disability Benefit System in Korean Worker's Compensation Insurance from the Perspective of Life Cycle

Oh, Jongeun\*

The permanent disability benefit(PDB) system whose purpose lies in helping affected workers with their self-realization through compensating them for their work-related injury or disease and facilitating their timely return to work is very important in terms of social welfare. Actually, the portions of PDB's in all WCI expenditures have been on the sharp increase. In spite of its positive aspects like this, however, an excessive amount of PDB's may have negative impacts on the affected workers' will to work or return to work, and increasing trends in the amount of PDB's payable in annuity will remain in an aging or aged society a potentially risky factor posing a threat to the soundness of WCI budgets. In this respect, the author attempted herein to identify the long-term reality of trends in the number of claimants entitled to PDB's and the amount of PDB's payable to them through making the long-term budget projections of PDB's; address problems with PDB's payable in annuity, which are or will potentially be one of the gravest burdens in securing the soundness of WCI budgets; and discuss how to optimize the amount of PDB's through studying & analyzing overseas cases and income replacement rates and what kinds of improvements are thinkable. It's recommended to reduce the absolute amount of benefits payable in annuity in a phased way considering claimants' life-cycle instead of sticking to the current system, which takes the form of lifelong pension plan.

**Key Words:** Korean worker's compensation insurance, permanent disability benefit, income replacement rate, adequacy of benefit, life-cycle

◆ 2016.01.20. 접수 / 2016. 03.06. 1차 수정 / 2016. 03.21. 게재확정

\* Ph. D. Research Fellow, Labor Welfare Research Institute, Korea Workers' Compensation & Welfare Service (serapin7@snu.ac.kr).